创新社会管理:参与式社会管理新论

张有亮,赵 龙

(兰州理工大学 人文学院, 甘肃 兰州 730050)

[摘 要]随着我国社会多元化发展,社会管理也应走向多元化。作为社会多元主体的一员,公民个人的参与是体现多元社会管理体系的重要组成部分,亦是创新社会管理的基本元素。参与式社会管理理论和实践核心是参与,其基本要求是创新社会管理新理念,实践基础则是民主参与,主要手段是官民互动,基本前提是增强人民权利认同感,根本目的在于多元的利益诉求皆能通过制度化渠道予以合理表达和维护,藉此建立健全中国特色社会主义社会管理体系。

[关 键 词]中国特色社会主义社会管理体系;创新社会管理;参与式社会管理
[中图分类号]D619 [文献标识码]A [文 章 编 号]1003-5478(2011)04-0056-05

继党中央明确提出加强和创新社会管理后,2011 年初的两会又对此进行了全面部署。“十二五”规划纲要设立专篇,提出建立健全中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定。政府工作报告则将社会管理列为 2011 年重要工作之一。[1]社会管理职能是政府行政的重要组成部分,现代化的社会管理不仅限于政府的社会管理职能,随着社会的多元化发展及参与主体的多元化,还应包涵其他社会主体和社会自身内在的管理。社会主体的多元化体现于其由众多子系统组成的社会运行系统,而社会的运行处于动态的发展形态之中,社会管理总是相对滞后于社会的动态发展, 只有不断创新社会管理,才能适应社会动态发展需要。否则,极易导致社会管理失灵,进而促生一系列社会性问题。尤其对于处于社会转型时期的中国,党和政府面临的首要任务是加强经济、文化等各项事业建设和社会管理,以及如何切实处理好与人民群众共享改革开放成果和人民当家作主的现实问题,这项任务的完成与否直接关系到我国经济的可持续发展与社会的和谐与稳定。

一、参与式社会管理概念阐释

社会管理,是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险, 为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动。[2]而参与式社会管理, 笔者认为是指基于共同的目的和法益,不同的组织和个人,走到一起凝结成一个团体共同民主协商、投票、决策管理社会各项事业的过程。其基本要求包括各参与主体共同解决社会问题、协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾等内容。其实质是政府与公民对公共生活的合作共治。这表明, 由于社会主义利益多元化诉求,导致社会的不确定性和复杂性,传统治道和

[收稿日期]2011-04-20
[基金项目]兰州理工大学优秀青年教师培养计划基金资助项目“社会公平与公众参与研究”(Q201019)成果。
[作者简介]张有亮(1971-),男,甘肃民勤人,兰州理工大学人文学院副教授、硕士生导师,主要研究方向:理论法学;赵龙(1983-),男,山东曹县人,兰州理工大学人文学院硕士研究生,主要研究方向:理论法学。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

治术出现断裂。

需要指出的是这里的多元参与主体，主要指负有创新社会管理职责的政府和能有效参与社会管理过程之中的每一个公民个体和社会组织。参与式社会管理理论和实践核心是参与，强调公民个人对社会各项公共事业和公共利益维护的参与，通过对公共事业和公共利益的维护，共同协商、共同决策解决公共问题。参与式民主是立足于群众公民身份的政治，群众不仅仅是选民，不是仅仅把自己看作是政府机构的顾客、政府的管理对象，群众自身就是管理者、自治者，是自己命运的主宰者。[3](P285)

二、参与式社会管理的范式转换

我国现行社会管理体系与国情和社会主义制度总体上是适应的，但随着我国社会多元化发展，社会管理也应走向多元化，公民参与将成为社会管理新的内容。作为社会多元主体的一员，公民个人的参与是体现多元社会管理体系的重要组成部分，亦是创新社会管理的基本元素。中国共产党执政的社会基础是广大人民群众，在推进社会管理体制改革创新进程中，必须把坚持党的领导与调动人民群众民主参与的积极性有机地结合起来，形成强大的合力。[4]

（一）参与式社会管理理念核心：创新社会管理

现代社会管理具有鲜明的时代特征，互联网的普及、人口流动性的加强和信息化技术的广泛应用，使得局部区域和领域冲突易被放大化，加上现实社会与网络虚拟社会相互影响，这就要求必须不断创新社会管理。

1.创新社会管理，应切实转变管理理念，以人为本，服务为先。社会管理创新的本质就是社会管理理念创新。[5]传统的管理主义模式与参与式治理模式除了在结构与程序上的不同外，其最大的差异就在于对公众参与的态度。创新社会管理，在观念体系和思想倾向上，要求一切管理活动必须以对人的关切为主要内容，不能牺牲人的自由、尊严和价值，把人变成消极的管理客体。创新社会管理，就是要实现政府权力和公民社会权利彼此上下互动沟通合作。地方各级政府是创新社会管理的责任主体，以建立法治政府和服务型政府为导向，政府管理和治理的本意和最终目标不是控制，而是服务。构建和谐社会，政府不能屏蔽群众的诉求渠道，不能漠视群众的诉求内容。“个体利益”与“社会整体利益”相协调，是社会运行和发展的常态。创新社会管理的过程，即不断解决各阶层群众利益冲突的过程。社会转型背景下政府创新社会管理应从“被动式管理”向“主动式服务”、从“单向约束”向“互动管理”转变。同时，建立健全中国特色社会主义社会管理体系，应切实保障人民当家作主的权利，尤其是知情权、参与权、表达权和监督权，使广大基层群众的公民意识在民主实践中得以锻炼和成熟，民主意识和权利认同不断增强，参与水平和能力得以提高，此为制度层面的创新社会管理。

2.创新社会管理，必须坚持党的领导。中国与西方国家存在着政治制度、社会制度、国情、发展阶段的不同和差异，由此决定了中国社会管理必须坚持党的领导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，针对社会管理存在的具体问题及其产生的深层次原因而具体分析，创新基层社会管理理念和体制机制，走出中国特色的社会管理创新之路，建设科学完备的中国特色社会主义社会管理体系。参与式社会管理是社会主义政治文明的体现，而社会主义政治文明在参与式社会管理模式建立中起决定性的基础作用。社会主义政治文明的主要内容就是党的领导、人民当家作主和依法治国，党的领导是创新社会管理的根本保证。要进一步加强和完善社会管理格局，宏观上必须符合我国社会主义基本国情和社会稳定的需要；微观上应切实加强党的领导，强化政府社会管理职能与群众利益协调机制，进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益的社会管理体系。不仅参与管理的主体要在党的领导下进行工作，而且管理的参与活动也要在党的领导下进行。作为西方公共行政基础理论的“政治中立”只能导致我们公众参与的无序。

3.创新社会管理，根本在于尊重民意、维护民利。新公共管理运动引发和催生的与宪政主义的内在精神契合的参与式社会管理，强调让公众和

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

社会组织参与到社会公共决策和资源分配中来，还政于民，提升单个公民对社会的归属。创新社会管理，说到底是创新对人的管理和服务，这是创新社会管理的根本出发点和落脚点，要坚持公众心理认同的重要性，将公众的主观幸福感作为公共利益的重要部分。在价值取向上，要把公正和社会公平作为社会管理的重要价值基础和管理目的。创新社会管理的微观因素和基础主体是公民个人，由此创新管理主体需要掌控好社会管理创新和人民群众的关系。举凡涉及人民利益的重要决策和政策调整，首先应进行社会稳定和风险评估，广泛征求人民群众意见，充分考虑人民群众的承受能力。其次，建立公民参与社会管理的长效机制，从依靠行政手段转向协商、对话、协调、沟通等社会管理方式，拓宽公民利益、诉求的表达渠道。最后，创新社会管理，不仅需要从“调解”和“疏导”着手，更要从根本上完善创新社会管理的法律保障，维护社会管理的公平底线。正如“十二五”规划纲要指出，要坚持民生优先，完善就业、收入分配、医疗卫生、住房保障、社会保障等相关制度，努力使创新社会管理成果惠及全体公民。

（二）创新社会管理实践基础：民主参与

参与式管理的现实基础是建立一个健全和发达的公民社会，增强其合法性和独立性。以民主为手段，可以在掌握、运用公共权力的问题上防止少数人或个别人假公济私、以权谋私；另外，还可以在认识以及实现公共利益的具体方式的问题上弥补科学和理性的不足。[6]

1.创新社会管理的根本前提是增强人民主人翁意识和权利认同。随着市场经济快速发展，依法治国理念逐渐深入人心，公民社会正在逐步成长壮大，公民的权利意识日益增强，民间组织的影响范围涉及社会生活的方方面面。我国公民民主参与权的“价值位阶”并不在传统的公民私法权利和公法权利之下，发展政府与公民社会的互动合作关系，培育公民的公共精神和参与意识，才能增强公民的政治认同感和政府的政治合法性。民主参与具有民主意识培养功能、教育功能和民主共同体利益整合功能。参与式社会管理的践行主体是占人口大多数的普通群众，他们是社会历史的推动者，亦是创新社会管理参与权利的践行者。加强民主素质和公民权利意识的培养，转变传统观念，巩固和扩大民主参与范围是构建参与式社会管理的必要条件。

2. 参与式社会管理的主要手段是官民互动。要从个人和社会结构两方面以合作的精神，探索政府和公民社会二者之间的共生关系。中国特色社会主义社会管理体系要求建立服务型政府，强化政府主体公共服务的执政观念，体现在：

一是由管理型政府向服务型政府转变。在这种以公共利益为目标的社会合作管理过程中，政府要完成“管理行政”向“服务行政”角色的转变，将政府作为社会管理的主宰者地位和政府管理作为社会管理体系的主导型模式，转变为官民互动，共同行使管理社会职能，共同解决社会矛盾和纠纷。

二是扭转政府和普通公民在社会管理这个舞台上的地位不平等现状，纠正以往政府以单方行政强制实施社会管理的局面。随着以社会转型和市场导向的经济体制改革不断深入，转变政府职能，创新社会管理机制，推进社会管理官民共治，就成为优化社会管理体系、健全民主参与制度、完善社会治理规范的重大课题。参与式管理在内容上也需要由“管理行政”向“参与行政”转移，从自上而下的垂直式治理走向上下互动的水平式治理。维系平等不是个人利益之间的博弈与妥协，而是基于共同价值观指引的公共行动以及共同的责任。

三是应当将代表性公民角色作为管理人员必备的品质和本质属性。社会管理人员要转变社会管理官治观念，树立服务意识，转变职能行使方式，由管理执政、指令执政转向服务执政、引导执政；由单一行政管理转向官民共治，积极为公民提供社会管理新政策、新信息、加强社会管理技术引导转变。政府领导要从以层级制权威为基础的“控制型领导”向代表公民权精神的“转化性领导”转变，把领导与被领导、管理与公众置于彼此互动的基点上，做一个“负责的参与者”。

3.参与式社会管理的基本途径是实践民主参与。创新社会管理，客观上要求政府、公民和社会组织等各种管理主体既竞争又合作，构建能够充

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

当维持宪政主义公共管理社会基石的多元管理主体。要构建中国特色社会主义社会管理体系，必须保证人民依法实行民主管理、民主选举、民主决策和民主监督，制定和完善创新社会管理法律法规，健全社会管理过程中的民主参与和公开办事制度，推动和完善公民参与社会公共事项决策的工作机制；依靠相关民主参与法律法规保证公民直接行使民主参与权利，丰富中国特色社会主义社会管理过程中民主参与的实现形式，从基层政治、经济、文化等方面，扩大人民群众的有序参与，引导公民在民主参与的实践中提高自我管理水平。

中国特色社会主义民主和法治皆属于制度范畴。从理论和实践层面考察我国参与式社会管理，其源于现代群众自发主义、主导模式的民主参与理论与实践形式，而非政府主导和组织模式的被动式参与。民主参与既是一种动态的参与和行动过程，亦是一种静态的参与制度运行模式，也是一种高质量、现代化、基层化的民主基因的生产过程。拓宽创新社会管理进程中民主参与途径和范围，健全基层自治组织和民主管理制度，保障人民当家作主的民主权利，尤其是知情权、参与权、表达权和监督权。民主政治强调政治参与，参与的人越多越好。凡是公民，都有政治参与权，都是国家这个政治结合体的“股东”。[7]

（三）参与式社会管理制度保障：优化配置法律资源

创新社会管理，不仅需要从“调解”和“疏导”着手，更要从根本上完善参与式管理的法律保障。参与式社会管理必须依法推进、依法管理，确立相应的管理法律规范，优化配置参与的法律资源，建构个人、政府和社会组织等主体的参与机制和制度。只有以法治理念为指导，以法制体系、法治程序和规范为支撑来推进社会管理创新，才能真正实现最佳的政治、经济和社会效益，才能真正构建参与型、互动型乃至自治型社会管理模式，实现社会主义和谐社会的价值目标。[8]

1.通过公平地配置与分享法律资源，促进政府与基层群众之间制度化博弈关系，建设“善治”政府。要为公民参与提供制度和程序上的保证，以责任制约权力，完善政府信息公开制度和公众参与回应制度，推行阳光行政和管理回应制度。

2. 通过法律资源的配置与分享，培育公民社会，建立和完善民间组织良好发展的支持性制度。实现并强化公民对民主权利的认同，加强和创新社会管理，完善社会管理格局，创新社会组织管理体制，拓宽社情民意的参与表达渠道。

三、参与式社会管理的价值引领

构建新型社会管理制度体系，是创新中国特色社会主义社会管理的关键。关注我国参与式社会管理实践问题，探索创新社会管理进程中民主参与权实践的制度化、法制化是一条符合我国国情、反映广大群众意愿、顺应时代潮流和具有中国特色的民主化、法治化社会管理新路径。在利益主体关系调整、社会结构变动的社会转型背景下，研究参与式社会管理实践问题，对反映和兼顾社会多元主体不同价值需求、平衡多元主体利益关系、构建公民权利和国家权力和谐互动、凸显中国本土特色民主理念具有重要理论和实践意义。

（一）参与式社会管理彰显了政治生态文明

参与式社会管理，通过让更多的主体参与到社会管理的各个层面上，管理主体的拓展和管理客体的延伸使社会管理更能体现公益性，具有更广泛的代表性；既表现为参与政治，还表现为参与行政，公共事务、公共利益必须体现公众的意志，作为创新社会管理模式，充分彰显了政治生态文明。加强民主参与的社会管理体系是现代社会自治的根本和现代化政治文明的重要内容，亦是现代民主化管理与和谐社会赖以存在的制度基础。所谓民主化管理，即依靠和动员普通群众，对社会公共事项的共同参与、民主决策，实践参与式民主。参与式社会管理模式的民主参与程度，在一定意义上直接映射出我国民主政治与和谐社会的建构状况。要推动中国特色社会主义社会管理事业快速发展和城乡公共服务均等化，创造官民互动、官民和谐式社会管理新模式，首先应培养和造就亿万新型参与主体，充分调动其公共参与的积极性，全面参与社会公共事务，使普通公民在公共事务的处理中发挥主体性、主导性作用，实现公

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

民权利和国家权力和谐互动。新时期从中央到地方各级政府都在抓转变政府职能，朝着建设法治型、诚信型、责任型、服务型政府目标迈进，这一进程中若缺乏普通群众参与，群众没有知情权、监督权和话语权，在现代化社会管理体系建设中长期存在群众缺位状态，党和政府在各自应然的社会管理过程中，就难免会有懈怠情绪，难免会发生各种忽视乃至侵害群众利益的问题，进而影响中国特色社会主义新型社会管理体系的建立与社会秩序的和谐稳定。

（二）参与式社会管理避免了利益背离，缓解了信任危机

我国正处于社会利益关系调整、社会结构急剧变动、社会矛盾最易激化的社会转型期。[9]社会主义和谐社会的理念核心是社会主体之间的利益和谐，是各利益主体在平等、民主制度下相互协商和妥协，达成参与式民主共识及利益和谐。利益的和谐有赖于各利益主体的利益诉求皆能通过合法、通畅的制度化渠道予以合理、合法地表达和维护。发展中国特色社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。阐释建设中国特色社会主义社会管理体系进程中民主参与的价值底线和实践进程，从创造法律资源转向公平、合理地配置法律资源，为广大群众运用法律资源实践参与式社会管理提供更多法治保障，依此构筑和谐社会的人文基础和民主精神底蕴。构建参与式社会管理的制度设计、多元主体之间利益的优化组合以及创新社会管理途径的拓展与完善，彰显了中国特色社会主义社会管理体系的和谐内涵及民主维度，而且疏通了利益表达的管道，缓解了社会矛盾。

（三）参与式社会管理提升了治理软实力

参与式社会管理体现的是宪政主义管理理念。现代的法治是宪政的法治，以保障人权、追求民主、维持有序为宗旨，是充分调动和发挥广大人民群众的主动性、积极性、创造性的外在的秩序状态。培育公民社会，培养公民精神进行自我治理的实践，就是从人的内在需要出发来规范、调整和引导社会管理的行为，使个人自觉与不自觉地为国家的社会管理贡献自己的力量，形成和谐健康的社会风尚。从科学内涵和对实践经验的总结中解析中国特色社会主义新型社会管理体系的建设和完善，推动参与式社会管理的实践进程，是深入学习贯彻“十二五”规划精神，全面实施依法治国和民主政治基本方略，加快创新社会管理提升软实力的迫切需要。回顾我国改革开放伟大历程和基层民主政治建设历次变革及取得的辉煌成就，建立健全中国特色社会主义社会管理体系，能使公民权利意识及对参与式社会管理的认知能力在新时期新型社会管理模式实践中得以快速提升。依此推进中国特色社会主义社会管理体系和民主政治的建设和完善，提高在社会管理过程中群众和政府互动的和谐性和自觉性，加快推进中国特色社会主义社会管理体系的实践进程。

参考文献：

[1]宋振远，等.在创新社会管理中开创和谐稳定发展新局面[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121196240.htm，2011年3月16日访问.

[2]马凯.努力加强和创新社会管理[J].求是杂志，2010，(20).

[3]李林.法治蓝皮书—中国法治发展报告NO.8(2010)[M].北京：社会科学文献出版社，2010.

[4]山东省社会治安综合治理委员会.共建平安 共享平安——山东省新泰市社会管理创新的调查与思考[J].求是杂志，2010，(22).

[5]张思宁.社会管理创新与制度层面上的社会主义核心价值体系建构[J].求索，2010，(12).

[6]钟云萍.论宪法中公共利益与个人利益的衡量[J].求索，2009，(2).

[7]王振民.关于民主与宪政关系的再思考[J].中国法学，2009，(5).

[8]杨建顺.行政法视野中的社会管理创新[J].中国人民大学学报，2011，(1).

[9]吴志敏.断裂与重构：社会转型中的弱势群体利益保障[J].中国特色社会主义研究，2011，(1).

责任编辑：于延晓

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net